Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2016–2017

25 422 Opwerking van radioactief materiaal

Nr. 167

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2016

Bij de behandeling van de mondelinge Kamervraag van het lid Van Veldhoven over het bericht «Toch groen licht voor trein met radioactief afval» (PZC, 28 november 2016) (Handelingen II 2016/17, nr. 28, Mondelinge vragen over het bericht «Toch groen licht voor trein met radioactief afval») is toegezegd dat de Kamer een brief met betrekking tot de procedure van vergunningverlening bij vervoersvergunningen zou ontvangen voor het AO Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming van 7 december aanstaande. In deze brief zal ik eerst de algemene procedure toelichten en daarna ingaan op het transport waar het bericht naar verwijst.

Procedure vergunningverlening

De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) hanteert bij de vergunningverlening een proces dat is gebaseerd op het toetsingskader uit de Kernenergiewet (Kew), Algemene wet bestuursrecht (Awb) het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen (Bvser) en de (internationale) vervoersregelgeving voor gevaarlijke stoffen.

De ANVS beoordeelt de aanvraag en verleent alleen een vergunning indien de transportveiligheid is gewaarborgd.

De volgende stappen worden doorlopen bij de vergunningverlening:
- Na ontvangst van de vergunningaanvraag wordt het dossier toebedeeld aan een behandelaar.
- De behandelaar toetst of de aanvraag ontvankelijk is. Hierbij wordt gecontroleerd of het aangevraagde vervoer daadwerkelijk vergunningplichtig is en of de aanvraag compleet is. Indien een aanvraag niet compleet is, wordt aan de aanvrager aanvullende informatie gevraagd. De aanvrager kan zelf ook gedurende de behandeling van de aanvraag nieuwe relevante informatie toezenden.

kst-25422-167
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

- Het vergunningverlenend gezag mag nooit de grondslag van de aanvraag verlaten. De aanvrager krijgt dus datgene vergund wat hij aanvraagt, mits zich geen weigeringsgronden voordoen zoals vermeld in artikel 15 b van de Kew en artikel 1c van het Bvser.
- De aanvraag wordt getoetst aan de 3 hoofdprincipes van het toetsingkader van de Kernenergiewet: rechtvaardiging, ALARA (As Low As Reasonably Achievable) en dosislimieten.
- In het kader van rechtvaardiging van het vervoer wordt onder andere gekeken of soortgelijke transporten eerder zijn vergund aan de aanvrager, of er inmiddels nieuwe redelijke alternatieven zijn en of er wettelijke belemmeringen zijn.
- In het kader van ALARA en dosislimieten wordt onder andere gecontroleerd of de juiste verpakking wordt gebruikt, en of de aangevraagde uitvoering van het transport, waaronder de route en de omschreven stralingsbeschermingsmaatregelen voldoen. Hierbij wordt getoetst aan de regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, het ADR (Accord Européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route). In geval van vervoer over het spoor wordt getoetst aan regelgeving voor het vervoer over het spoor, het RID (Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses), in geval van vervoer over zee wordt getoetst aan de IMDG Code (International Maritime Dangerous Goods Code) en in geval van vervoer door de lucht wordt getoetst aan de ICAO-TI (Technical Instructions van de International Civil Aviation Organization).
- Aan de hand van de aanvraag en de uitkomsten van bovengenoemde toetsing worden in de vergunning voorschriften opgenomen om de transportveiligheid te waarborgen.
- Ten slotte wordt de vergunning ondertekend door het gemandateerde afdelingshoofd. Het verlenen van de vergunning wordt kenbaar gemaakt door publicatie op de ANVS website. Belanghebbenden, waaronder de aanvrager, hebben gedurende 6 weken de mogelijkheid om bezwaar tegen de vergunning in te dienen. Ook kan een belanghebbende een voorlopige voorziening aanvragen bij de Raad van State om de vergunning te laten schorsen.

Een vergunninghouder kan op grond van artikel 19, derde lid, van de Kew een verzoek indienen tot het wijzigen van de beperkingen waaronder een vergunning is verleend. De toetsing van een wijziging vindt volgens dezelfde eisen plaats als voor een standaard vergunning zoals hierboven beschreven. Het vergunde kan niet uitgebreid worden op grond van een wijziging. Overigens heeft het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) in 2014 tijdens de Integrated Regulatory Review Service (IRRS) missie in Nederland de Nederlandse regelgeving en vergunningverlening geaudit en ten aanzien van bovenstaande procedure geen aanbevelingen tot verbeteren gemaakt.

COVRA vervoersvergunning

De ANVS heeft op 20 juli 2016 aan de Centrale Organisatie Voor radioactief Afval NV (COVRA) vergunning verleend voor het vervoer van twee overtollige radioactieve bronnen van Nuclear Research Group (NRG) te Petten naar COVRA te Vlissingen. Het betreft hier geen zogenaamd «historisch» afval.
Als onderdeel van de behandeling van de aanvraag heeft ANVS bij COVRA naast andere aanvullende informatie, geïnformeerd naar de maximaal te verwachten transportindex van beide transportverpakkingen, elk beladen met een overtollige radioactieve bron.

Op 31 augustus 2016[1] en 21 september 2016[2] heb ik antwoorden gegeven op de schriftelijke vragen gesteld door het lid Van Veldhoven over de verleende vergunning en het bericht «Gevaarlijk nucleair afval wordt verkeerd vervoerd». In de antwoorden heb ik aangegeven dat de vergunning juridisch en inhoudelijk correct zijn afgegeven en de verpakkingen voldoen aan internationale vervoerseisen.
Op 10 november 2016 bleek bij een inspectie door de ANVS en ILT voorafgaand aan het transport dat de transportindex van 1 collo hoger was dan aangevraagd. Het transport heeft daarom toen niet plaatsgevonden. COVRA heeft vervolgens een verzoek tot wijziging gedaan van de vergunning voor een hogere transportindex. Van deze wijziging is beoordeeld of deze binnen de gestelde beoordelingseisen voor transport paste. Dit bleek het geval: de transportveiligheid is ook met de nieuw aangevraagde transportindex gewaarborgd en derhalve heeft zich geen weigeringsgrond op grond van de Kernenergiewet (Kew) voorgedaan. Het wijzigen van de transportindex heeft ook niet geleid tot andere of aangepaste voorschriften in de vervoersvergunning. De wijziging van de vergunning die op 15 november 2016 is afgegeven is dus zowel op grond van de veiligheidsbeoordeling als juridisch correct geweest. Op 23 november 2016 heeft, na inspectie van de ANVS, het transport plaatsgevonden. De twee overtollige bronnen zijn veilig en zonder bijzonderheden naar COVRA vervoerd en liggen daar nu veilig opgeslagen.

Transportindex en transportveiligheid

Op grond van de internationale vervoersregelgeving moet voor iedere radioactieve bron in een transportverpakking («collo») een transportindex worden bepaald. Deze index, die zichtbaar op de verpakking wordt aangebracht, geeft het maximale stralingsniveau aan op 1 meter afstand van het collo en wordt opgenomen in de vergunning.

Bij de oorspronkelijke aanvraag had ANVS navraag gedaan naar de transportindex van één van de bronnen, omdat deze niet direct duidelijk was in de aanvraag. Als aanvullende informatie heeft de aanvrager daarop een maximum transportindex van 2 vermeld voor deze bron, die vervolgens is overgenomen in de oorspronkelijk verstrekte vergunning. Nadat bij inspectie bij meting aan het collo was gebleken dat de transportindex hoger was, is een wijziging van de transportindex van 2 naar 8 aangevraagd. Daarbij werd door de aanvrager als aannemelijke reden opgegeven dat bij de oorspronkelijke aanvraag de neutronenstraling niet was meegenomen in de transportindex. Aangezien aan het transport van een collo met een transportindex van 2 of een transportindex van 8 dezelfde veiligheidseisen worden gesteld, die al in de oorspronkelijk afgegeven vergunning waren opgenomen, is de gewijzigde vergunning afgegeven zonder aanvullende eisen te stellen.

Later is nog gebleken dat de oorspronkelijke foute inschatting van de transportindex door de aanvrager niet lag in het negeren van de neutronendosis. De aanvrager heeft abusievelijk aangenomen dat het bij het aanvraag opgegeven stralingsniveau gold voor de bron zelf en niet voor het collo (bron in transportverpakking). De aanvrager heeft vervolgens geconcludeerd dat het stralingsniveau bij het collo lager zou zijn, vanwege afscherming door de transportverpakking. Maar deze afscherming was dus al meegenomen in het oorspronkelijk opgegeven stralingsniveau.

[1] Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 3374
[2] Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 1

De vervoersregelgeving maakt geen onderscheid tussen een collo met een transportindex van 2 of een collo met een transportindex van 8. Pas wanneer de transportindex hoger is dan 10, moet het transport plaatsvinden onder zogenaamd «exclusief gebruik» van de vrachtwagen. Hierbij wordt het gebruik van de vrachtwagen beperkt tot 1 afzender, en vindt het transport plaats onder instructie van de afzender of ontvanger. De transportindex wordt dus met name gebruikt om de bij het vervoer betrokken medewerkers, waaronder de chauffeur, optimaal te beschermen tegen straling. Bij een transportindex onder de 10 is geen sprake van «exclusief gebruik» en worden aan het vervoer van colli met een transportindex van 2 en 8 dezelfde eisen gesteld.

Voor het publiek is niet de transportindex van belang, maar de maximale stralingsniveaus die de vervoersregelgeving voorschrijft voor het oppervlak van de vrachtwagen en op 2 meter afstand van de vrachtwagen. In beide gevallen, een collo met een transportindex van 2 en een collo met een transportindex van 8, blijven de stralingsniveaus op en rond de vrachtwagen ruim onder de maximaal toegelaten waarden. De bescherming van zowel de medewerkers als van het publiek tegen straling is dus in beide gevallen gewaarborgd.

Het controlesysteem voor transport van radioactieve stoffen werkt

Begin dit jaar heb ik uw Kamer geïnformeerd[3] over een te ruim verstrekte transportvergunning, waarmee vervoer van verarmd uraniumhexafluoride (UF_6) van Urenco NL naar de Russische Federatie vergund werd. Dit onderdeel in de transportvergunning was overbodig omdat er geen voornemens waren tot transporten van verarmd UF_6 van Urenco NL naar de Russische Federatie. Dit is aanleiding geweest om de toets op rechtvaardiging bij transportvergunningen bij ANVS aan te scherpen, zoals ik uw Kamer heb gemeld.

In de in deze brief beschreven casus is de aanvraag voor een transportvergunning op juiste wijze getoetst en is de vergunning correct afgegeven. Bij inspectie voorafgaand aan het transport bleek het transport niet conform de voorwaarden in de vergunning plaats te kunnen vinden en is daarom niet doorgegaan. Het wijzigingsverzoek voor de vergunning is vervolgens wederom op de juiste wijze getoetst. Daarbij is vastgesteld dat ook bij deze wijziging de veiligheid met de reeds opgenomen veiligheidsvoorschriften in de vergunning voldoende is geborgd. De gewijzigde vergunning is daarop correct verleend en het transport heeft, wederom na inspectie ter plaatse, veilig plaatsgevonden. De aanvrager heeft maatregelen getroffen om een dergelijke situatie in de toekomst te voorkomen. Deze casus illustreert dus dat het systeem van controle bij transport van radioactieve stoffen werkt en de veiligheid is geborgd.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

[3] Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nrs. 965 en 1128